

Vergaderjaar 2018–2019

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

30 545

Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 215

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2019

Aanleiding

Bij brief van 7 januari jl. heb ik toegezegd u te informeren over mijn besluit ten aanzien van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (hierna genoemd: Bbz) (Kamerstukken 31 311 en 30 545, nr. 213).

Het Bbz is een waardevolle bijstandsregeling. Dit is mij ook gebleken bij mijn werkbezoeken aan ondernemers en gemeenten. Het Bbz biedt perspectief aan startende ondernemende bijstandsgerechtigden en vormt een vangnet voor gevestigde zelfstandigen met een tijdelijk financieel probleem. Het Bbz bestaat in de huidige vorm al sinds 2004, en is in essentie nauwelijks gewijzigd ten opzichte van zijn voorganger, het van 1996 daterende Besluit bijstandsverlening zelfstandigen. Sinds die tijd is de maatschappij echter wel veranderd. De arbeidsmarkt is verder geflexibiliseerd en het aantal zelfstandigen, met name het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), is sterk gegroeid.

Bij de heroverweging van het Bbz zijn de hieronder genoemde uitgangspunten van het Bbz voor mij aanleiding om de regeling aan te passen op een aantal punten die ik nader toelicht. Een andere aanleiding betreft de wens om de financieringssystematiek van het Bbz te vereenvoudigen en meer in lijn te brengen met de financieringssystematiek van de Participatiewet. Nadrukkelijk geldt hierbij dat er geen sprake is van een bezuiniging. De wijzigingen zijn budgettair neutraal uitgewerkt. De beoogde ingangsdatum is 1 januari 2020.

Doel en uitgangspunten van het Bbz

De Participatiewet vormt het sluitstuk van het stelsel van sociale zekerheid. Het Bbz heeft als onderdeel van de Participatiewet hetzelfde vangnetkarakter, én een re-integratiedoelstelling, met dien verstande dat het gericht is op de specifieke groep van zelfstandigen. Met het Bbz is

beoogd gevestigde zelfstandigen met een tijdelijk financieel probleem door bijstandsverlening tijdelijk tegemoet te komen, om hen in staat te stellen weer volledig zelfstandig in het bestaan te voorzien. Met de bijstandsverlening aan startende zelfstandigen wordt bevorderd dat zij niet langer afhankelijk zijn van een uitkering, maar door inkomen uit een bedrijf of zelfstandig beroep zelf weer in het bestaan kunnen voorzien. Kern en uitgangspunt van het Bbz is dat het te starten of gevestigde bedrijf of zelfstandig beroep levensvatbaar is, zodat na enige tijd bijstandsverlening niet meer nodig is. Ook is van belang dat de ondersteuning de markt niet verstoort en niet leidt tot concurrentievervalsing of verdringing van andere ondernemers. Uitgangspunt van het Bbz is dan ook dat sprake is van een gelijk speelveld voor zelfstandigen en dat de ondersteuning tijdelijk is.

In 2017 maakten volgens het CBS 3.800 huishoudens gebruik van een Bbz-uitkering voor levensonderhoud. De totale (netto) uitgaven Bbz op basis van de definitieve uitgavencijfers 2017 is circa € 60 miljoen, waarvan € 32 miljoen voor levensonderhoud starters (gefinancierd uit het macrobudget) en € 28 miljoen voor levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen, bedrijfskapitaal en levensvatbaarheidsonderzoeken.

Het Ministerie van SZW heeft de afgelopen periode gesprekken gevoerd met de VNG, gemeenten en belangen- en adviesorganisaties van zelfstandigen over de wijze waarop het Bbz kan worden verbeterd. Alle partijen zien verbetermogelijkheden in de uitvoeringspraktijk. Deze gaan bijvoorbeeld over het vergroten van de bekendheid van de regeling (zowel bij gemeenten als bij ondernemers en hun adviseurs), het verbeteren van de toegankelijkheid (door digitalisering) en het verkorten van de doorlooptijd van de aanvraag.

Gedurende het traject van inventarisatie zijn in gezamenlijkheid al veel zaken in gang gezet om in de huidige praktijk te werken aan verbeteringen. Voorbeelden daarvan zijn:

- steeds meer gemeenten werken samen bij de uitvoering van het Bbz en investeren daarmee in een regionale aanpak en vroegsignalering;
- zelfstandigenorganisaties en gemeenten hebben met elkaar gesproken over onder meer het vergroten van de bekendheid van het Bbz;
- de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland heeft de voorlichting uitgebreid ten behoeve van ondernemers met financiële problemen;
- de VNG en Divosa hebben onderzoek gedaan naar de ondersteuningsbehoefte van de zelfstandige en daaruit handvatten voor gemeenten gedestilleerd.

Onderzoeksresultaten

Andere bouwstenen voor de herijking van het Bbz zijn twee onderzoeken. Bij brief van 24 mei 2017¹ heeft u het onderzoeksrapport «*Normbatenregeling Bbz*» ontvangen. In de brief is naar aanleiding van de onderzoeksresultaten de beleidsmatige wens aangegeven, gedeeld door de VNG, om de financieringssystematiek van het Bbz te vereenvoudigen en transparanter te maken.

Bij brief van 7 januari jl. heb ik u het rapport «*Zelfstandig in en uit de bijstand*» aangeboden. Dit rapport bevat de resultaten van een door SEO Economisch Onderzoek in 2018 uitgevoerde kwantitatieve analyse, waarbij voor drie Bbz-doelgroepen de effecten van het Bbz zijn gemeten door Bbz-gebruikers te vergelijken met een vergelijkbare controlegroep van niet-Bbz-gebruikers. De onderzoekers komen kernachtig samengevat tot de conclusie dat het maatschappelijk rendement van de Bbz-ondersteuning van startende zelfstandigen positief is. Het Bbz is een effectieve

¹ Kamerstuk 31 311, nr. 187

en rendabele manier om bijstandsgerechtigden als startende zelfstandige weer zelf in hun levensonderhoud te laten voorzien. Met betrekking tot de gevestigde zelfstandigen met een Bbz-uitkering voor levensonderhoud wordt geconcludeerd dat het van belang is het Bbz te gebruiken voor de juiste doelgroep. Voor de oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf met ondersteuning vanuit het Bbz concluderen de onderzoekers dat de Bbz-ouderenregeling niet rendabel is. Deze conclusie moet met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden omdat de analyse is verricht op een relatief klein aantal personen.

Wijzigingen Bbz

Vanuit mijn visie op het Bbz, en na het raadplegen van VNG/gemeenten, belangenorganisaties van zelfstandigen, het Uitvoeringspanel van gemeenten en internetconsultatie kom ik tot een viertal wijzigingen.

1. Vernieuwing van de financieringssystematiek van het Bbz

Met ingang van het jaar 2020 wordt de financieringssystematiek van het Bbz vereenvoudigd en transparanter gemaakt, met als doel het scheppen van de financiële voorwaarden voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het Bbz door gemeenten. Het gaat hier niet om een bezuiniging.

Daar waar de financiering van de bijstand, inclusief de Bbz-uitkeringen voor het levensonderhoud van startende zelfstandigen, en van de IOAW- en IOAZ-uitkeringen, al jaren geleden zijn gebundeld en volledig zijn gebudgetteerd, heeft de financiering van de Bbz-uitkeringen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen nog steeds in belangrijke mate het karakter van een declaratieregeling. Ik zal de middelen voor de Bbz-uitkeringen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen toevoegen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Participatiewet.

Ook de financiering van de Bbz-kapitaalverstrekking heeft op het ogenblik in belangrijke mate het karakter van een declaratieregeling. Ik zal het financiële risico van het verstrekken van Bbz-leningen in belangrijke mate verleggen van het Rijk naar de verstreckende gemeente en tegelijkertijd het financiële voordeel dat de gemeente kan behalen bij een adequaat kredietbeheer en bij selectiviteit bij het verstrekken van leningen verhogen. Het gaat dan om een financieringssystematiek waarin het Rijk per saldo nog 25% van het door gemeenten verstrekte Bbz-kapitaal bekostigt, en waarbij de gemeenten alle van Bbz-gerechtigden terugontvangen aflossingen en rente uit die verstrekte leningen zelf mogen houden.

Ten slotte wil ik de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken toevoegen aan het gemeentefonds, zoals ook gebruikelijk is bij andere uitvoeringskosten.

2. Beperking van de toegang tot de Bbz-regeling voor oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf

De Bbz-ouderenregeling biedt zelfstandigen met een *niet-levensvatbaar* bedrijf vanaf 55 jaar een duurzame inkomensaanvulling tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Niet-levensvatbaar betekent dat het perspectief ontbreekt dat de zelfstandige uit het bedrijf nog een inkomen kan verwerven, dat toereikend is om te voorzien in het levensonderhoud en om het bedrijf in stand te houden.

Uitgangspunt van het Bbz is dat het bedrijf of zelfstandig beroep levensvatbaar moet zijn, zodat na enige tijd de zelfstandige weer zelf kan voorzien in het levensonderhoud en bijstandsverlening niet meer nodig is. Een duurzame inkomensaanvulling vanaf 55 jaar tot aan de pensioengerechtigde leeftijd staat niet alleen haaks op het algemene uitgangspunt van het Bbz, maar ook van de Participatiewet en de IOAZ, dat de uitke-

ringsgerechtigde na enige tijd weer zelfstandig moet kunnen voorzien in zijn levensonderhoud. Het oorspronkelijke idee achter de ondersteuning van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep, namelijk dat voor oudere zelfstandigen bedrijfsbeëindiging en omschakeling naar een andere functie geen reëel alternatief is, wordt bijgesteld; ook in de andere vangnetregelingen wordt hier niet meer vanuit gegaan. Verwacht mag worden dat de oudere zelfstandige met recente werkervaring in de eigen onderneming géén grotere afstand heeft tot de arbeidsmarkt dan de ex-werknemer die een beroep moet doen op het vangnet van de Participatiewet.

Het totaal aantal gebruikers van de Bbz-ouderenregeling bedraagt thans circa 600. Jaarlijks stromen er gemiddeld 230 oudere zelfstandigen deze regeling in.

Naar aanleiding van de inbreng vanuit de consultaties heb ik besloten om de toegang tot de Bbz regeling voor ouderen met een niet-levensvatbaar bedrijf niet in één keer af te sluiten, maar te kiezen voor een geleidelijke afbouw. Sowieso geldt dat er géén gevolgen van de wijziging zijn voor bestaande gebruikers van deze Bbz regeling.

Met ingang van 1 januari 2020 wordt de toegang tot de Bbz-ouderenregeling beperkt tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960, dus tot personen die op 31 december 2019 60 jaar of ouder zijn. Zelfstandigen die jonger zijn, kunnen, als zij voldoen aan de voorwaarden, ongewijzigd een beroep doen op het reguliere Bbz dan wel op de IOAZ of eventueel de Participatiewet.

De beperking van de toegang tot de Bbz-ouderenregeling tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960, betekent dat de regeling op termijn eindigt.

3. Vereenvoudiging en uniformering van het Bbz met de uitgangspunten van de Participatiewet

Het Bbz wordt voor een specifieke groep van gevestigde zelfstandigen (namelijk de groep aan wie zowel algemene bijstand als bedrijfskapitaal wordt verleend) meer in lijn gebracht met twee van de uitgangspunten van de Participatiewet. Ten eerste dat algemene bijstand niet wordt verstrekt in de vorm van een rentedragende lening, en ten tweede dat bijstand niet met terugwerkende kracht wordt verleend. Dit betekent dat ook bij de specifieke groep van gevestigde zelfstandigen aan wie zowel algemene bijstand als bedrijfskapitaal wordt verleend, de algemene bijstand apart wordt verstrekt als voorlopig renteloze leenbijstand. Wanneer blijkt dat de verdiensten onder het sociaal minimum bleven kan deze leenbijstand worden omgezet in bijstand om niet. De bijzondere mogelijkheid om daarbij ook bijstand aan te vragen over het jaar vóór de bijstandsaanvraag, komt hierbij te vervallen.

4. Wijziging van het aanvraagloket voor bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart van centrumgemeenten naar woongemeenten

De bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart wordt op het ogenblik uitgevoerd door negen daartoe aangewezen centrumgemeenten, die daarvoor ook volledig worden vergoed. Vanwege het zeer geringe gebruik van deze aparte voorziening wil ik om reden van efficiency de instroom van ondernemers in de binnenvaart bij deze centrumgemeenten afsluiten. Met ingang van 1 januari 2020 kunnen ondernemers in de binnenvaart – net als ieder ander – zich met een bijstandsaanvraag melden bij hun woongemeente.

Het afsluiten van de instroom bij de negen centrumgemeenten en het daarmee op termijn afschaffen van de aparte uitvoeringsstructuur voor bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart heeft geen

gevolgen voor bestaande Bbz-gerechtigde ondernemers in de binnenvaart.

Flankerend beleid

In de praktijk wordt hard gewerkt aan verbeteringen in de ondersteuning van zelfstandigen die een bedrijf willen starten vanuit de uitkering of die tijdelijk in de problemen zijn gekomen. Dit jaar wordt, naast de wijziging van het Bbz, onder meer gewerkt aan het verbeteren van de hulp aan ondernemers met schulden. Op basis van de toelichting bij de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is onterecht het beeld ontstaan dat zelfstandigen geen toegang tot de Wgs zouden hebben en dat zelfstandigen met schulden alleen vanuit het Bbz geholpen kunnen worden. De Wgs staat niet toe dat zelfstandigen categoriaal worden uitgesloten van de schuldhulpverlening.

Het Platform Publieke Ondernemersadviesorganisaties – de vereniging van ondernemersadviesorganisaties die voor één of meerdere gemeenten de advisering en (financiële) ondersteuning van ondernemers en starters verzorgen – en het landelijke programma «Schouders Eronder» ter verbetering van de schuldhulpverlening, hebben daarom de handen ineengeslagen. Zij zullen met subsidie vanuit mijn ministerie dit jaar verschillende bijeenkomsten in het land organiseren gericht op het delen van kennis en goede voorbeelden van dienstverlening aan zelfstandigen met schulden.

Het Bbz biedt startende en gevestigde zelfstandigen kansen. In dit verband vind ik het belangrijk om samen met gemeenten in te zetten op goede voorlichting aan zelfstandigen over de mogelijkheden van het Bbz en op kennisuitwisseling en goede samenwerking tussen gemeenten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark